

Vortrag auf der von der Universität Neapel veranstalteten "European Conference on Economic Monetary Union", Caserta, 10.-14. Juni 1996.

## **Die Verfassung der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion als Wirtschaftsunion**

### **I. Einleitung**

Aufgrund des Vertrages von Maastricht wurde die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft - mit dieser die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl und die Europäische Atomgemeinschaft - in eine "Wirtschafts- und Währungsunion" umgestaltet. Die beiden Hauptaufgaben, die der "Europäischen Gemeinschaft" - wie sie seit Maastricht heißt - gesetzt sind, sind nicht mehr die "Errichtung eines Gemeinsamen Marktes" und die "schrittweise Annäherung" (Koordinierung) "der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten" (so die alte Fassung des Artikel 2 EWG-Vertrag), sondern die "Errichtung eines Gemeinsamen Marktes" und die "Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion" (so Artikel 2 EG-Vertrag in der Maastrichter Fassung).

Der Bereich der Wirtschaftsunion und der Bereich der Währungsunion sind rechtlich unterschiedlich verfaßt. Die Wirtschaftsunion baut auf der dezentralen Grundstruktur der Europäischen Gemeinschaft als Staatengemeinschaft auf; die Währungsunion ist dagegen so verfaßt, daß die einschlägigen Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaft zur zentralen Wahrnehmung in ausschließlicher Zuständigkeit überantwortet sind. Ungeachtet ihrer unterschiedlichen Verfassung hat der Vertrag von Maastricht die Wirtschaftsunion und Währungsunion indes rechtlich zu verbinden versucht, damit die zieladäquate und koordinierte Wahrnehmung der Kompetenzen und Verantwortung einerseits durch die Mitgliedstaaten, andererseits durch die Organe der Europäischen Gemeinschaft gewährleistet ist. Die Gesamtverfassung der Wirtschafts- und Währungsunion stellt - wie im einzelnen aufzuzeigen ist - eine Einheit dar, deren Struktur und Ausprägung - dezentrale Verantwortung für die Wirtschaftspolitik, zentrale Verantwortung für die Geld-, Zins- und Kreditpolitik - in den mitgliedstaatlichen Verfassungen keine Entsprechung hat. Die besondere Struktur der Wirtschafts- und Währungsunion spiegelt den Grad der Bereitschaft der Mitgliedstaaten zur politischen Integration wider.

### **II. Die Wirtschaftspolitik, mitgliedstaatlicher Verantwortungs- und Zuständigkeitsbereich**

Gleichermaßen wie aufgrund des Vertrages von Rom ist die Wirtschaftspolitik nach dem Vertrag von Maastricht ein Verantwortungs- und Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten. Anders als im Bereich der Währungspolitik sind der Europäischen Gemeinschaft die für die Gestaltung der Wirtschaftspolitik erforderlichen Kompetenzen nicht überantwortet worden. Die Aufteilung der Zuständigkeit und Verantwortung im Bereich der Wirtschaftspolitik ist - von der Währungspolitik abgesehen - nach dem Vertrag von Maastricht die gleiche, wie sie aufgrund des Vertrages von Rom für die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft begründet wurde. Von gewissen Mitzuständigkeiten der Europäischen Gemeinschaft im Bereich der Wirtschaftspolitik abgesehen, beschränken sich deren Funktion und Aufgaben auf die - nach Maastricht allerdings stärker rechtlich geordnete - Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten. Die mitgliedstaatliche Verantwortung und Zuständigkeit umfaßt dabei 1) die kurzfristige Wirtschaftspolitik, 2) die mittelfristige Wirtschaftspolitik, insbesondere die sektorale und regionale Strukturpolitik, 3) die wirtschaftliche Infrastrukturpolitik, einschließlich der wirtschaftsrelevanten Bildungs- und Berufsausbildungspolitik, 4) vor allem die Beschäftigungspolitik sowie 5) über die Wirtschaftspolitik im engeren Sinn hinaus die Sozial- und Gesellschaftspolitik.

Die primäre Verantwortung der Mitgliedstaaten für die Wirtschaftspolitik ergibt sich aus Artikel 102 a ff. EG-Vertrag. Artikel 102 a und Artikel 103 EG-Vertrag sprechen die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten ausdrücklich an, indem sie Ordnungsvorgaben für die Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten festlegen (Artikel 102 a EG-Vertrag) bzw. den Mitgliedstaaten zur Auflage machen, ihre Wirtschaftspolitik als eine "Angelegenheit von gemeinsamen Interesse" zu betrachten.

Der maßgebliche Grund dafür, daß auch nach Maastricht die Zuständigkeit und die Verantwortung für die Wirtschaftspolitik - ungeachtet der Übertragung der Währungssouveränität auf die Europäische

Gemeinschaft - bei den Mitgliedstaaten verblieben ist, liegt darin, daß die Übertragung der Verantwortung für die Wirtschaftspolitik - vergleichbar der Übertragung der Währungspolitik - auf die Europäische Gemeinschaft deren Umwandlung von einer Staatengemeinschaft in einen Bundesstaat voraussetzt.

Die zentrale Steuerung des Wirtschaftsablaufs in allen Mitgliedstaaten durch die Europäische Gemeinschaft würde voraussetzen, daß die Europäische Gemeinschaft in einem Ausmaß einerseits über Einnahmen andererseits über Ausgaben verfügen müßte, die ihrem Haushalt ein Übergewicht gegenüber dem addierten Volumen der Haushalte der Mitgliedstaaten geben. Wirtschaftsgestaltung erfolgt zum einen über einheitliche Rechtsetzung, insbesondere zur Ausgestaltung der Wirtschaftsordnung; zum anderen erfolgt die Steuerung des Wirtschaftsgeschehens, insbesondere des Wirtschaftsablaufs jedoch über die Besteuerung der Wirtschaftsteilnehmer und durch staatliche Ausgaben. Ein sogenannter "dominanter Haushalt" der Europäischen Gemeinschaft, im Sinne einer umfassenden Einnahme- bzw. Ausgabengestaltung würde voraussetzen, daß die Mitgliedstaaten die Verantwortung und Zuständigkeit für die Infrastrukturpolitik, für die Sozialpolitik, für die Bildungs-, Wissenschafts- und Forschungspolitik, vor allem auch für die Verteidigungspolitik der Europäischen Gemeinschaft zu übernehmen hätten. Ohne eine Übertragung dieser staatlichen Aufgaben auf die Europäische Gemeinschaft sind Ausgaben der Gemeinschaft im Sinne eines dominanten Haushalts nicht vorstellbar. Mit der Übertragung dieser Politikbereiche auf die Europäische Gemeinschaft zur Wahrnehmung in zentraler Zuständigkeit müßten der Europäischen Gemeinschaft zugleich die Gesetzgebungsbefugnisse in allen sozial- und gesellschaftspolitischen Bereichen, die wirtschaftspolitisch relevant sind, übertragen werden. Vor allem müßten der Europäischen Gemeinschaft, damit diese die ihr übertragenen staatlichen Ausgaben finanzieren kann, zu Lasten der Mitgliedstaaten umfassende Besteuerungshoheiten übertragen werden.

Die zentrale Steuerung der Wirtschaft der Europäischen Gemeinschaft durch deren Organe hätte zur Voraussetzung, daß die Mitgliedstaaten in beträchtlichem Ausmaß Souveränität auf die Europäische Gemeinschaft übertragen. Eine "echte" Wirtschaftsunion ist gleichbedeutend mit einem "Wirtschaftsstaat" und verlangt neben der Umgestaltung der Europäischen Gemeinschaft in einen Staat - bundesstaatlicher Ausprägung - die Degradierung der Mitgliedstaaten zu Gliedstaaten eines übergeordneten Staatsverbandes.

Ein derart weitreichender Souveränitätsverzicht der Mitgliedstaaten in Kernbereichen ihrer staatlichen Aufgaben stieß bislang auf keine ausreichende politische Bereitschaft. Die Errichtung einer "echten" Wirtschaftsunion wurde beim ersten Versuch der Umgestaltung der Europäischen Gemeinschaft in eine echte Wirtschafts- und Währungsunion in den Jahren 1969/1973 getestet und als politisch aussichtslos zurückgestellt. Seinerzeit wurde mit der Wirtschaftsunion zugleich die Errichtung der Währungsunion zurückgestellt. Dafür war - anders als später in Maastricht - die damals vorherrschende Erkenntnis maßgeblich, daß eine zentralgestaltete Währungspolitik eine "echte" Wirtschaftsunion und damit eine staatliche Struktur der Europäischen Gemeinschaft - bundesstaatlicher Ausprägung - voraussetzt. Auf der Konferenz von Maastricht war die Umgestaltung der Europäischen Gemeinschaft in einen Bundesstaat nicht thematisiert; die echte Wirtschaftsunion stand daher gar nicht erst auf der Tagesordnung.

Die Verfassung der Wirtschaftsunion, wie sie dem Vertrag von Maastricht zugrundeliegt, beruht - entgegen einer weitverbreiteten Annahme - nicht auf dem Grundsatz der Subsidiarität. Ihre dezentrale Struktur ist das Ergebnis der Erkenntnis, daß die Umwandlung der Europäischen Gemeinschaft in einen Staat als Voraussetzung einer "echten" Wirtschaftsunion mangels ausreichender politischer Bereitschaft der Mitgliedstaaten nicht erreichbar ist. In keinem Mitgliedstaat der Europäischen Union wird die Wirtschaftspolitik in vergleichbarer Weise ausschließlich dezentral gestaltet; die dezentrale Struktur der Verantwortung und Steuerung des Wirtschaftsablaufs stellt ein verfassungspolitisches Experiment dar, das ausschließlich auf politischen Zwängen, nicht auf der Erkenntnis der getesteten Überlegenheit dieses neuen Systems beruht.

### **III. Die Struktur der Europäischen Gemeinschaft als Staatengemeinschaft**

Die Europäische (Wirtschafts-) Gemeinschaft ist ungeachtet ihrer Umwandlung in eine Wirtschaftsunion mit gewissen rechtlichen Bindungen der Mitgliedstaaten, vor allem auch ungeachtet ihrer Umwandlung in eine Währungsunion, die mit einer Übertragung der Währungssouveränität verbunden ist, ihrer Grundstruktur nach eine Staatengemeinschaft.

Soweit die Europäische Gemeinschaft aufgrund der ihr übertragenen Hoheitsbefugnisse eine ihr eigene Hoheitsgewalt ausübt, leitet sie diese nicht nur nach ihrer Herkunft, sondern auch der Legitimation nach von den Mitgliedstaaten ab. Verantwortliche Träger der Gemeinschaftshoheit sind die Mitgliedstaaten; die Bürger der Europäischen Gemeinschaft stehen zur Europäischen Gemeinschaft in keinem besonderen Schutz- und Gehorsamsverhältnis. Vielmehr sind die Mitgliedstaaten gegenüber den Bürgern verantwortlich für alles Geschehen, das von der Europäischen Gemeinschaft ausgeht.

Diese Struktur der Gemeinschaft spiegelt sich vor allem darin wider, daß Träger der Rechtsetzungshoheit der Gemeinschaft der Rat ist. Im Rat sind die Mitgliedstaaten durch Mitglieder ihrer Regierungen vertreten. Das Europäische Parlament ist an dem Rechtsetzungs- und politischen Beschlußfassungsprozeß in Form eines Anhörungsrechtes, aufgrund der Reform der Europäischen Gemeinschaft durch die Einheitliche Europäische Akte von 1987 über das sogenannte Verfahren der Zusammenarbeit (Artikel 189 c EWGV) und nach dem Vertrag von Maastricht über das sog. Mitentscheidungsverfahren (Artikel 189 b) beteiligt; in bestimmten Handlungsbereichen hat das Europäische Parlament ein Zustimmungsrecht.

Selbst das Europäische Parlament spiegelt die Struktur der Europäischen Gemeinschaft als Staatengemeinschaft wider. Es ist nicht als Vertretung des europäischen "Volkes" bzw. als Repräsentant der als ein einheitlicher Wahlkörper zu begreifenden Völker der Gemeinschaft verfaßt. Nach seiner Legaldefinition gemäß Artikel 137 EWGV repräsentiert das Europäische Parlament vielmehr die Völker der in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Staaten. Die Abgeordneten sind - ungeachtet ihrer direkten Wahl seit 1979 - nicht Repräsentanten eines einzigen europäischen Volkes, vielmehr der jeweiligen Völker der Mitgliedstaaten. Auf die Mitgliedstaaten entfallen Abgeordneten-Kontingente, deren Größe keine proportionale Relation zu den stimmberechtigten Wählern aufweist. Die Gleichheit des Wahlrechts ist in der Gemeinschaft nicht gewährleistet; die Stimmen der Wahlberechtigten aus den größeren Mitgliedstaaten haben ein zum Teil beträchtlich geringeres Gewicht als die Stimmen der Wahlberechtigten aus den kleineren Mitgliedstaaten. Diese Ungleichheit resultiert daraus, daß das Europäische Parlament seiner Herkunft nach eine Versammlung von Vertretern gleichberechtigter Mitgliedstaaten bildet. Seine Verfassung basiert auf dem - völkerrechtlichen - Grundsatz der gleichen Teilhabe der Mitgliedstaaten an der Ausübung der Gemeinschaftshoheit. Dem - staatsrechtlichen - Grundsatz der gleichen Teilhabe der Bürger an der Ausübung der Hoheitsgewalt braucht eine Staatengemeinschaft, - anders als ein echter Staatsverband - nicht Rechnung zu tragen.

Die Bestellung der Mitglieder der EG-Kommission und des Europäischen Gerichtshofs spiegelt ebenfalls die Grundstruktur der Gemeinschaft als Staatengemeinschaft wider. Die Kommissare, die Richter und die Generalanwälte werden jeweils von den einzelnen Mitgliedstaaten nominiert und alsdann einvernehmlich von allen Mitgliedstaaten bestellt. Auch sie leiten ungeachtet der ihnen auferlegten Verpflichtung zur "Wahrung des Gemeinschaftsinteresses" letztlich ihre Legitimation von den Mitgliedstaaten ab.

Allerdings weist die Europäische Gemeinschaft gewisse supranationale Ausprägungen auf. Die Beschlußfassung im Rat mit qualifizierter Mehrheit, die Gerichtsbarkeit des Europäischen Gerichtshofs, die der Kommission überantwortete Beihilfen- und Wettbewerbsaufsicht, in Zukunft die Währungshoheit sowie der Anspruch der Rechtsordnung der Gemeinschaft auf vorrangige Geltung begründen eine Überordnung und Supranationalität der Gemeinschaft. Nicht zu übersehen ist jedoch, daß die verfassungsgebende Gewalt gemäß Artikel N EU-Vertrag ausschließlich bei den Mitgliedstaaten liegt; weder hat die EG-Kommission im Rahmen des Vertragsänderungsverfahrens ein Vorschlagsrecht, noch ist - bislang - die Vertragsänderung an die Zustimmung des Europäischen Parlaments gebunden.

Die Ausübung der in der Gemeinschaft überantworteten Kompetenzen bedarf weitgehend der Vermittlung

durch die Mitgliedstaaten. Insbesondere ist die Gemeinschaft zur politischen und zur rechtlichen Durchsetzung der ihr überantworteten Politiken auf die Mitgliedstaaten angewiesen.

Der Charakter der Gemeinschaft als Staatengemeinschaft gelangt letztlich auch darin zum Ausdruck, daß die von der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs anerkannten Grund- und Freiheitsrechte der Rechtsordnung der Gemeinschaft beschränkende Wirkungen ausschließlich gegenüber der Gemeinschaftshoheit entfalten. Die Grund- und Freiheitsrechte der Rechtsordnung der Gemeinschaft binden die Mitgliedstaaten nur insoweit, wie diese in Ausübung bzw. zur Durchführung von Gemeinschaftsrecht tätig werden; soweit die Mitgliedstaaten im Rahmen der ihnen verbleibenden Hoheitsrechte tätig sind, entfalten die Grundrechte der Rechtsordnung der Gemeinschaft ihnen gegenüber keinerlei Wirkung. Die betroffenen Unternehmen und Privatpersonen sind im Falle einer Enteignung auf den Grundrechtsschutz des enteignenden Mitgliedstaates angewiesen; sie können gegen Eingriffe in ihre grundrechtlich geschützten Rechts- und Interessensphären, die von Maßnahmen der Mitgliedstaaten ausgehen, nicht die Instanzen der Gemeinschaft, insbesondere nicht den Europäischen Gerichtshof anrufen. Die nur begrenzte Wirkung der Grundrechte der Rechtsordnung der Gemeinschaft ist sichtbarer Ausdruck der mangelnden bundesstaatlichen Verfassung der Gemeinschaft.

Die auf der Konferenz von Maastricht beschlossene Aufstockung der Europäischen Gemeinschaft - einerseits zu einer politischen Union - andererseits zu einer Wirtschafts- und Währungsunion, hätte an sich den Umbau der Gemeinschaft in einen Bundesstaat nah gelegt. Insbesondere hat die auf der Konferenz vereinbarte Übertragung der Währungshoheit auf die Gemeinschaft einen umfassenden Transfer staatlicher Souveränität von den Mitgliedstaaten auf die Gemeinschaft zur Folge. Als übergeordnete Politik setzt eine Währungspolitik der Gemeinschaft ein Zuordnungs- und Loyalitätsverhältnis der Wirtschaft voraus, das an die Stelle bisheriger Zugehörigkeits- und Loyalitätsverhältnisse gegenüber den Mitgliedstaaten tritt. Der Vertrag von Maastricht hat jedoch die Grundstruktur der Europäischen Gemeinschaft, wie sie im Vertrag von Rom verankert wurde, nicht angetastet; insbesondere hat das Europäische Parlament keine neue Stellung erlangt. Der Maastrichter Konsens der Mitgliedstaaten auf Beibehaltung der Grundstruktur der Gemeinschaft geht vor allem daraus hervor, daß die Europäische Gemeinschaft auch in Zukunft letztlich durch den Europäischen Rat als oberstes Organ für die Leitlinienggebung beherrscht bleibt.

#### **IV. Gemeinschaftsrechtliche Ordnungsvorgaben für die Wirtschaftsverfassung und die Wirtschaftsordnung der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft**

Zur "Verfassung der Maastrichter Wirtschaftsunion" gehört begrifflich die rechtliche Ausgestaltung der Wirtschaftsordnung, das heißt des rechtlichen Rahmens, in dem sich die Wirtschaftstätigkeit vollzieht.

Mit der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Wirtschaftspolitik liegt auch die Zuständigkeit für die rechtliche Ausgestaltung der Wirtschaftsordnung bei den Mitgliedstaaten. Die wirtschaftliche Tätigkeit ist in den Mitgliedstaaten nach dem Modell der Wettbewerbs- und Marktwirtschaft geordnet. Damit ist die wettbewerbstgesteuerte Marktwirtschaft als Wirtschaftsordnung der Mitgliedstaaten seit Gründung der Gemeinschaft zugleich die Grundlage des Gemeinsamen Marktes, dessen Gestaltung der Europäischen Gemeinschaft obliegt. Der Vertrag von Maastricht hat den Mitgliedstaaten zur Auflage gemacht, ihre Wirtschaftspolitik im Einklang mit dem "Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb" auszurichten (Artikel 102 a). Gleichermaßen ist der Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb gemäß Artikel 102 a EG-Vertrag für die Europäische Gemeinschaft selbst eine Ordnungsvorgabe, soweit die Gemeinschaft im Rahmen der Gestaltung des Binnenmarktes die Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten im Rahmen der Wirtschaftsunion zu koordinieren hat und die ihr überantworteten ergänzenden Befugnisse im Bereich der Wirtschaftsgestaltung ausübt. Offen, aber auch nicht notwendig klärungsbedürftig ist, ob es sich bei der Verpflichtung zur Wahrung des "Grundsatzes einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb" um eine justitiable rechtliche Verpflichtung handelt.

Das Regelungssystem des Gemeinsamen Marktes seinerseits verfestigt durch verschiedene Normen und rechtliche Institutionen die Markt- und Wettbewerbswirtschaft als Wirtschaftsordnung der Gemeinschaft, ohne allerdings die Markt- und Wettbewerbswirtschaft ausdrücklich als Wirtschaftsordnung der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft festzuschreiben. Die vier Grundfreiheiten des Gemeinsamen Marktes setzen marktwirtschaftliche Verhältnisse in den Mitgliedstaaten voraus. Die Interpretation der Freiheit des

Waren-, Dienstleistungs-, Personen und Kapitalverkehrs durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs hat zur Folge, daß sich gesetzliche Eingriffe der Mitgliedstaaten in die Produktions-, Konsum- und Wirtschaftsfreiheit in engstmöglichen Grenzen zu halten haben. Die öffentliche Wirtschaft ist aufgrund des Vertrages von Rom der privaten Wirtschaft gleichgestellt; jede wettbewerbsrechtliche Sonderstellung der öffentlichen Wirtschaft bedarf gegenüber der Europäischen Gemeinschaft einer Rechtfertigung. Aus Artikel 90 EG-Vertrag ergeben sich weitreichende Deregulierungs- und Privatisierungszwänge, die ihrerseits die freie Marktwirtschaft in den Mitgliedstaaten verfestigen. Die Subventionsaufsicht der Europäischen Gemeinschaft über die Mitgliedstaaten verfolgt das Anliegen, die Unverfälschtheit des Wettbewerbs innerhalb des Gemeinsamen Marktes zu sichern. Sie schließt Instrumente der Wirtschaftsförderung, wie sie die bevorzugte Vergabe öffentlicher Aufträge an die Anbieter inländischer Erzeugnisse oder der Einsatz öffentlicher Unternehmen zum Zweck der Wirtschaftsförderung darstellen, schlechthin aus. Die Mitgliedstaaten werden durch die Subventionsaufsicht zum Einsatz der Instrumente verpflichtet, die wie Finanzhilfen und steuerliche Erleichterungen der Marktwirtschaft eher konform sind. Die Kartell-, Mißbrauchs- und Fusionsaufsicht, die der Europäischen Gemeinschaft überantwortet ist, basiert ebenfalls auf der freien wirtschaftlichen Betätigung; sie dient der Sicherung der wettbewerbsverpflichteten Marktwirtschaft und setzt diese als Wirtschaftsordnung in der Europäischen Gemeinschaft voraus.

Ein weiteres Element der Wettbewerbs- und Marktwirtschaft als Wirtschaftsordnung der Europäischen Gemeinschaft sind die grundrechtlichen Freiheitsverbürgungen, die den Teilnehmern am Wirtschaftsverkehr durch die Rechtsordnung der Europäischen Gemeinschaft gewährt werden. Der Europäische Gerichtshof erkennt in ständiger Rechtsprechung an, daß die Ausübung der Rechtsetzungshoheit der Europäischen Gemeinschaft und ihrer Verwaltungsbefugnisse durch gemeinschaftsrechtliche Grundrechte und Grundfreiheiten, insbesondere durch das Grundrecht der Berufsfreiheit und die Garantie des Eigentums beschränkt ist. Nach dem derzeitigen Stand der Integration binden die Grundrechte der Gemeinschaft die Mitgliedstaaten, wie oben aufgezeigt, allerdings nur insoweit, wie diese in Durchführung von Gemeinschaftsrecht handeln, nicht dagegen auch, soweit sich die Hoheitsgewalt der Mitgliedstaaten in vorbehaltenen Souveränitätsbereichen äußert. Wenn die Grundrechte bei fortschreitender Integration die Mitgliedstaaten auch deren Vorbehaltsbereiche einbeziehen werden, wird das Grundrechtssystem des Gemeinschaftsrechts die maßgebliche, vor allem auch eine verfassungsrechtlich verbindliche Ordnungsvorgabe für eine liberale, wettbewerbsgesteuerte, soziale Wirtschaftsordnung sowohl der Gemeinschaft als auch der Mitgliedstaaten darstellen.

## **V. Gemeinschaftsrechtliche Vorgaben der Wirtschaftsunion für die Ausgestaltung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten**

Die Regelungen der Wirtschaftsunion begründen in Form zweier Verfahren der Koordinierung und Überwachung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten durch die Organe der Gemeinschaft, auf die im einzelnen unten eingegangen wird, Auflagen und Vorgaben für die inhaltliche Ausgestaltung der mitgliedstaatlichen Wirtschaftspolitik. Die Vorgaben und Auflagen waren teilweise bereits aufgrund des Vertrages von Rom ein Element der Verfassung der Gemeinschaft; durch den Vertrag von Maastricht wurden sie aus Gründen der Qualifizierung der Mitgliedstaaten für den Eintritt in die Endstufe der Währungsunion und aus Gründen der Sicherung einer stabilitätsorientierten Währungspolitik indes bis zu einem gewissen Grad verschärft.

Den Mitgliedstaaten obliegt als erstes die Verpflichtung, ihre Wirtschaftspolitik so auszurichten, daß die Wirtschaftsentwicklung in den Mitgliedstaaten "konvergent" verläuft. Die "Konvergenz"-Verpflichtung wird dabei durch allgemeine und besondere wirtschaftspolitische Leitlinien der Gemeinschaft konkretisiert (Artikel 102 a, 103 EG-Vertrag). Konvergenz der Wirtschaftspolitik im Sinne dieser gemeinschaftsrechtlichen Vorgabe bedeutet, daß die Mitgliedstaaten unter Wahrung des binnen- und außenwirtschaftlichen Gleichgewichts ein kontinuierliches qualitatives und quantitatives Wachstum ihrer Wirtschaft unter einem hohen Beschäftigungsstand zu gewährleisten haben. Die Wirtschaftspolitik ist so einzurichten, daß die Inflationsraten niedrig bleiben, das außenwirtschaftliche Gleichgewicht gewahrt ist, die Lohnpolitik sich an der Produktivität der Wirtschaft orientiert, die soziale und politische Stabilität gewahrt ist und der Wirtschaft eine wachstumsorientierte wirtschaftliche Infrastruktur zur Verfügung steht. Die "wirtschaftlichen Leistungen" der Mitgliedstaaten müssen in einer Weise einander entsprechen, das heißt konvergent sein, daß der Binnenmarkt seine volle Wirkung entfalten kann und eine zentral gestaltete und stabilitätsorientierte

Währungspolitik möglich ist.

Neben der allgemeinen Konvergenzverpflichtung besteht seit dem Vertrag von Maastricht als zweite maßgebliche Vorgabe für die Ausrichtung der Wirtschaftspolitik die Verpflichtung zur Vermeidung eines übermäßigen öffentlichen Defizits. Die haushaltsrechtlichen Regelungen der Maastrichter Wirtschaftsunion bestehen dabei einerseits aus dem Verbot der monetären Finanzierung öffentlicher Budgets, andererseits aus den sogenannten haushaltsrechtlichen Regelungen im engeren Sinn.

Das Verbot der monetären Finanzierung öffentlicher Haushalte, das mit dem Vertrag von Maastricht in das Verfassungsrecht sowohl der Währungs- als auch der Wirtschaftsunion aufgenommen wurde, umfaßt das Verbot der Aufnahme von Notenbankkrediten durch den Staat und sämtliche staatliche Organisationen (Artikel 104 EG-Vertrag). Darüber hinaus umfaßt es - und insofern ist es wesentlich bedeutsamer - das Verbot des bevorrechtigten Zugangs der öffentlichen Hand zu den Finanzinstituten. Verboten sind alle Maßnahmen, die materiell die Wirkung einer monetären Finanzierung haben; nicht nur der zwangsweise Absatz staatlicher Anleihen, sondern auch schon die mittelbare Begünstigung des Absatzes staatlicher Anleihen ist den Mitgliedstaaten untersagt (Artikel 104 a).

Die haushaltsrechtlichen Auflagen im engeren Sinn, die sogenannte "Haushaltsdisziplin" bedingen eine Begrenzung der jährlichen Haushaltsverschuldung über Kapitalmarktanleihen sowie die Rückführung des öffentlichen Gesamtschuldenstandes (Artikel 104 c EG-Vertrag). Maßgeblich für die Haushaltsdisziplin sind als Referenzwerte 3 % als Höchstbetrag der jährlichen Verschuldung und 60 % für den Gesamtschuldenstand, jeweils gemessen am Bruttoinlandsprodukt.

## **VI. Eigenverantwortlichkeit der Mitgliedstaaten**

Die Mitgliedstaaten haben den Ordnungsvorgaben der Wirtschaftsunion grundsätzlich in eigener Verantwortung zu entsprechen. Der Vertrag von Maastricht hat als Strukturprinzip der Wirtschaftsunion festgelegt, daß weder die Gemeinschaft noch die anderen Mitgliedstaaten für das wirtschaftspolitische Fehlverhalten eines Mitgliedstaats mithaften und dafür aufzukommen haben (Artikel 104 b EG-Vertrag). Finanzhilfen an Mitgliedstaaten erfolgen nur im Rahmen der Durchführung von Gemeinschaftsvorhaben, die wie der Ressourcentransfer im Rahmen der Politik des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts, auf finanzieller Solidarität gegründet sind.

Der Ausschluß der wechselseitigen Haftung für wirtschaftspolitisches Fehlverhalten unterscheidet sich maßgeblich von der Verantwortungsstruktur, wie sie in einem Bundesstaat gegeben ist. Grundlage der Verantwortung für die Wirtschaftspolitik in einem Bundesstaat ist ebenso wie in einem Zentralstaat die finanzielle Solidarität. In Deutschland stehen für das wirtschaftspolitische Fehlverhalten eines Landes gleichermaßen wie für eine hinkende wirtschaftliche Entwicklung in einem Bundesland die anderen Bundesländer und die Bundesrepublik als Gesamtstaat uneingeschränkt ein.

Eine dem Bundesstaat vergleichbare Solidar-Haftung für die wirtschaftliche Entwicklung in allen Mitgliedstaaten ließe sich innerhalb der Europäischen Gemeinschaft nur erreichen, wenn die Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten durch einen beträchtlichen Ausbau des derzeitigen Ressourcentransfers korrigiert wird. Für einen entsprechenden Ausbau des Ressourcentransfers besteht indes keine ausreichende Solidarität der Mitgliedstaaten und ihrer Völker. Eine Staatengemeinschaft kann nur in begrenztem Ausmaß einheitliche wirtschaftliche Verhältnisse gewährleisten. Ohne die Umwandlung der Europäischen Gemeinschaft in einen echten Bundesstaat, der eine zentrale Steuerung des wirtschaftlichen Geschehens in der Gemeinschaft gewährleisten würde, kann von der Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten und dem Ausschluß der wechselseitigen Haftung nicht abgerückt werden.

Während der zweiten Stufe der Wirtschaftsunion können die Mitgliedstaaten auf der Grundlage der Schutzklauseln der Artikel 109 h und Artikel 109 i EG-Vertrag (früher Artikel 108, 109 EWG-Vertrag) im Falle von Zahlungsbilanzschwierigkeiten von der Gemeinschaft und den anderen Mitgliedstaaten Währungskredite erlangen, ferner auch den Kapitalverkehr beschränken sowie in anderer Weise in den gemeinsamen Markt eingreifen. Die Inanspruchnahme dieser Schutzklauseln eröffnet den Mitgliedstaaten zwar die Möglichkeit einer Korrektur ihrer Wirtschaftspolitik; sie schließt jedoch ebenso wie die Abwertung

der Währung oder deren Freigabe für größere Wechselkursschwankungen die Beitrittsfähigkeit zur Währungsunion aus.

Mitgliedstaaten, die in die Währungsunion in ihrer Endstufe eintreten, haben nicht mehr die Möglichkeit des Rückgriffs auf die Schutzklauseln (Artikel 109 K Abs. 6 EG-Vertrag); desgleichen ist ihnen das Instrument der Wechselkursanpassung genommen. Für sie bedeutet der Ausschluß der Haftung der Gemeinschaft und der anderen Mitgliedstaaten für ihr wirtschaftspolitisches Fehlverhalten, daß sie - mangels Geldschöpfungsmacht - unter Umständen zahlungsunfähig werden können. Das Prinzip der Eigenverantwortung bedeutet im Zusammenhang mit der Überantwortung der Währungshoheit auf die Europäische Gemeinschaft die Konkursfähigkeit der Mitgliedstaaten.

## **VII. Die Verfahren der Koordinierung und Überwachung der Wirtschaftspolitik (Artikel 103 EG-Vertrag) und der Überwachung der Haushaltslage der Mitgliedstaaten (Artikel 104 c EG-Vertrag)**

Zur Durchsetzung der Konvergenzverpflichtung und zur Überwachung der Haushaltslage der Mitgliedstaaten hat der Vertrag von Maastricht in Artikel 103 EG-Vertrag und in Artikel 104 c EG-Vertrag zwei besondere Verfahren geschaffen. Die neuen Verfahren treten an die Stelle des Koordinierungsverfahrens des alten Artikel 105 EWG-Vertrag, in dessen Rahmen sich die Koordinierung der Wirtschaftspolitik bis zur Umwandlung der Europäischen Gemeinschaft in die Maastrichter Wirtschaftsunion vollzog.

Die beiden neuen Verfahren der Überwachung der Wirtschaftspolitik und der Überwachung der Haushaltslage stellen gleichermaßen wie die früheren Regelungen ein Koordinierungsverfahren in dem Sinn dar, daß Beschlüsse mit rechtlich bindendem Gestaltungsinhalt zu Lasten der Mitgliedstaaten nicht ergehen können und daß die Beschlußhoheit beim Rat und damit bei den Mitgliedstaaten liegt. Anders als nach dem früheren Verfahren erfolgt jedoch die Beschlußfassung des Rates mit qualifizierter Mehrheit.

### **1. Das Verfahren der Überwachung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten (Artikel 103 EG-Vertrag)**

Das Verfahren der Überwachung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten des Artikel 103 EG-Vertrag besteht im Erlaß von allgemeinen und speziellen Leitlinien für die Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten; ferner besteht es in der Überwachung ihrer Einhaltung durch die Kommission und dem Rat. Der Rat beschließt die "Grundzüge der Wirtschaftspolitik" auf Empfehlung der Kommission. Dabei kann er, da er mit qualifizierter Mehrheit beschließt, auch mit qualifizierter Mehrheit von den Vorstellungen der Kommission abweichen. Die "Grundzüge" können vom Rat jedoch erst nach Einschaltung der Staats- und Regierungschefs (Europäischer Rat) endgültig beschlossen werden. Dabei sind die "Schlußfolgerungen", die der Europäische Rat aus dem ihm vorgelegten Bericht des Rates im Rahmen seiner Konsultation zieht, für den Rat bindend. Die "Leitlinienggebung" des Europäischen Rates bestimmt somit letztlich die für die Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten maßgeblichen "Grundzüge der Wirtschaftspolitik".

Für den Fall einer mangelnden Befolgung der "Grundzüge der Wirtschaftspolitik" durch einen Mitgliedstaat ist vorgesehen, daß der Rat - aufgrund einer Empfehlung der Kommission - an den betreffenden Mitgliedstaat "Empfehlungen" richten kann; rechtlich bindende Wirkung kommt den Empfehlungen indes nicht zu. Bei der Beschlußfassung im Rat ist die Mitwirkung des betroffenen Mitgliedstaats - anders als in dem Überwachungsverfahren über die Haushaltslage des Artikel 104 c EG-Vertrag - nicht ausgeschlossen.

Die allgemeinen und besonderen wirtschaftlichen Leitlinien konkretisieren die "Konvergenzverpflichtung" der Mitgliedstaaten. Diese erschöpft sich indes rechtlich in der gemeinschaftsrechtlichen Auflage, die Wirtschaftspolitik als eine "Angelegenheit von gemeinsamen Interesse" zu betrachten. Ihre einzige "Bewehrung" liegt mangels Sanktionen darin, daß die anderen Mitgliedstaaten sowie die Gemeinschaft für wirtschaftspolitische Fehlleistungen eines Mitgliedstaats nicht einzustehen brauchen. Diese "Sanktion" dürfte in der zweiten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion ihre Funktion erfüllen; bei wirtschaftspolitischem Fehlverhalten eines Mitgliedstaats, der der Währungsunion in ihrer Endstufe angehört, gelangt sie jedoch nur abgeschwächt zum Tragen.

## 2. *Das Verfahren der Überwachung der Haushaltslage der Mitgliedstaaten (Artikel 104 c EG-Vertrag)*

Das Verfahren der Überwachung der Haushaltslage der Mitgliedstaaten ist ähnlich wie das Verfahren zur Sicherung der Konvergenz ausgestaltet. Die Überwachung der Haushaltslage obliegt dem Rat, der aufgrund von Stellungnahmen und Beschlüssen der Kommission mit qualifizierter Mehrheit beschließt. Wie das wirtschaftspolitische Überwachungsverfahren beschränkt sich das Haushaltsüberwachungsverfahren bis zum Eintritt in die Endstufe der Wirtschafts- und Währungsunion auf unverbindliche Feststellungen und Anweisungen an die Mitgliedstaaten. Erst ab der dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion können verbindliche Feststellungen getroffen und gegebenenfalls Sanktionen verhängt werden.

Die Ausgestaltung des Verfahrens, wie es bis zur Endstufe der Wirtschaft- und Währungsunion gilt, entspricht der Tragweite der Regelung, deren Sicherung das Verfahren dient. Die den Mitgliedstaaten auferlegte Verpflichtung, "übermäßige Defizite zu vermeiden", hat nämlich bis zum Eintritt in die Endstufe der Währungsunion nur die Qualität einer bloßen "Bemühens"-Verpflichtung. Aus Artikel 109 e Abs. 4 EG-Vertrag ergibt sich *expressis verbis*, daß die Regelung des Artikel 104 c Abs. 1 EG-Vertrag bis zum Eintritt in die dritte Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion nicht gilt. Vor dem Eintritt in die Endstufe der Wirtschafts- und Währungsunion brauchen die Mitgliedstaaten nur "bemüht" zu sein, übermäßige Defizite zu vermeiden. Desgleichen gelten die Vorschriften der Abs. 9, 11 und 14 des Artikel 104 c EG-Vertrag erst ab der dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion. Mitgliedstaaten, die der "Bemühens"-Verpflichtung nicht nachkommen, können erst ab der dritten Stufe, wie es Artikel 104 c Abs. 9 vorsieht, durch Beschluß des Rates in Verzug gesetzt und zum Abbau des Defizits förmlich angemahnt werden. Vor allem können nicht bereits in der zweiten Stufe die in Abs. 11 des Artikel 104 c EG-Vertrag vorgesehenen Sanktionen gegen den säumigen Mitgliedstaat verhängt werden. Die Befugnis, gemäß dem Verfahren der Rechtsaufsicht nach Artikel 169, 170 EG-Vertrag gegen den säumigen Mitgliedstaat ein Vertragsverletzungsverfahren vor dem Europäischen Gerichtshof einzuleiten, ist während der zweiten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion gemäß Abs. 10 des Artikel 104 c EG-Vertrag ebenfalls nicht gegeben.

Bis zum Eintritt in die Endstufe der Wirtschafts- und Währungsunion ist das Verfahren der Überwachung der Haushaltslage ein unverbindliches Abmahnverfahren, das sich auf "Blaue Briefe" beschränkt.

## 3. *Beschränkungen der Souveränität der Mitgliedstaaten durch die Wirtschaftsunion*

Die materiellen und verfahrensrechtlichen Regelungen der Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten stellen rechtlich keine wesentlichen Beschränkungen der Souveränität der Mitgliedstaaten dar. Sie tragen in vollem Umfang der Struktur der Europäischen Gemeinschaft als einem Verband von Staaten Rechnung, die für die Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik eigenverantwortlich zuständig und souverän sind. Rechtlich bindende Entscheidungen können im Rahmen der beiden Aufsichtsverfahren, die nach den Grundsätzen der Koordinierung mitgliedstaatlicher Maßnahmen strukturiert und geordnet sind, nicht ergehen. Entgegen einer verbreiteten Annahme begründet die Wirtschaftsunion bis zum Eintritt in die Endstufe keine rechtlich verbindliche Gestaltungshoheit der Europäischen Gemeinschaft, die von ihr als "Wirtschaftsregierung" wahrgenommen werden könnte.

Erst mit dem Übergang in die Endstufe der Wirtschafts- und Währungsunion nimmt die "wirtschaftspolitische Aufsichtsfunktion" der Europäischen Gemeinschaft eine andere Gestalt an. Dabei ist zwischen den Mitgliedstaaten, die der Wirtschafts- und Währungsunion in der Endstufe angehören, und den Mitgliedstaaten, die ihr zunächst nicht angehören, zu unterscheiden:

Für die Teilnehmer-Staaten an der Wirtschafts- und Währungsunion wird aus der Verpflichtung zur Vermeidung öffentlicher Defizite als bloße "Bemühens"-Regelung eine echte rechtliche Verpflichtung. Für diese Staaten gelangt das Verfahren der Haushaltsüberwachung des Artikel 104 c EG-Vertrag mit allen seinen Stufen zur vollen Anwendung. Gegen Mitgliedstaaten, die den Haushaltsregeln nicht Rechnung tragen, können verbindliche Feststellungen getroffen und letztendlich die in Artikel 104 c Abs. 11 festgelegten Sanktionen verfügt werden. Betroffene Mitgliedstaaten wirken bei der Beschlußfassung über die Feststellung von Haushaltsdefiziten und die Verhängung von Sanktionen im Rat nicht mit.

Die nunmehr rechtliche Verpflichtung der Mitgliedstaaten, öffentliche Haushaltsdefizite zu vermeiden, kann allerdings nicht in gleicher Weise wie andere Verpflichtungen der Mitgliedstaaten vor dem Europäischen



Gerichtshof klageweise geltend gemacht werden. Das Verfahren der Rechtsaufsicht der Artikel 169, 170 EG-Vertrag sieht an sich vor, daß die Kommission und die Mitgliedstaaten - nach Durchführung eines Vorverfahrens bzw. nach einem Zeitablauf - gegen einen Mitgliedstaat, der eine Verpflichtung aus dem Gemeinschaftsrecht verletzt, unmittelbar Klage vor dem Europäischen Gerichtshof erheben können. Bei einer Verletzung der Verpflichtung aus Artikel 104 c Abs. 1 EG-Vertrag besteht die Befugnis zur Klageerhebung dagegen erst dann, wenn zuvor der Rat - auf Empfehlung der Kommission - dem pflichtwidrig handelnden Mitgliedstaat vergeblich eine Frist zur Beseitigung des Haushaltsdefizits gesetzt hat. Im haushaltsrechtlichen "Aufsichtsverfahren" gelangt das normale gerichtliche Aufsichtsverfahren der Artikel 169, 170 EG-Vertrag nur mit dieser nicht unwesentlichen Einschränkung zum Tragen. Die Klagebefugnis der Kommission und der einzelnen Mitgliedstaaten hängt davon ab, daß eine qualifizierte Mehrheit der Mitgliedstaaten sie im Einzelfall durch Ratsbeschluß bestätigt. Der Grund für diese Einschränkung liegt in der Schonung der mitgliedstaatlichen Parlamente, die auf der Ebene der Mitgliedstaaten als Haushaltsbehörden die eigentlichen Verantwortungsträger sind. Die rechtlichen Bindungen der Wirtschafts- und Währungsunion treffen auf die Mitgliedstaaten als solche, also - vor allem - die nationalen Parlamente, in bundesstaatlich gegliederten Mitgliedstaaten außerdem die Parlamente der Gliedstaaten.

Die Einschränkung der Rechtsaufsicht gilt allerdings nur für den Fall einer Verletzung der Haushaltsregeln im engeren Sinn. Mißachtet ein Mitgliedstaat das Verbot der Finanzierung öffentlicher Budgets durch Zentralbankkredite oder das Verbot des bevorrechtigten Zugangs der öffentlichen Hand zu den Finanzinstituten, gelangt das Verfahren der Rechtsaufsicht gemäß Artikel 169, 170 EG-Vertrag uneingeschränkt zur Anwendung. Die Frage ist, ob die unzulängliche Rechtsaufsicht im Rahmen des Haushaltsverfahrens ohne eine förmliche Änderung des Vertrages von Maastricht im Wege eines - auf Artikel 235 EG-Vertrag gestützten - inneren - Rechtsaktes geschlossen werden kann.

Für die Mitgliedstaaten, die der Wirtschafts- und Währungsunion in ihrer Endstufe zunächst nicht angehören, gelten die Regelungen des "Aufsichtsrechts" der Europäischen Gemeinschaft, wie sie für die zweite Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion ausgebildet sind, im wesentlichen unverändert fort (Artikel 109 k EG-Vertrag). Artikel 109 k Abs. 3 EG-Vertrag führt zwar Artikel 109 e Abs. 4 EG-Vertrag nicht mit auf, so daß sich auch für diese Mitgliedstaaten die Verpflichtung zur Vermeidung öffentlicher Defizite von einer "Bemühens"-Regelung in eine Rechtspflicht umwandelt. Da indes das Sanktionsverfahren und die Anrufung des Europäischen Gerichtshofs für den Fall einer Verletzung der Verpflichtung weiterhin ausgeschlossen sind, bleibt die umgewandelte Regelung eine *lex imperfecta*.

Nach Artikel 109 k Abs. 5 EG-Vertrag wirken die Mitgliedstaaten, die an der Währungsunion nicht teilnehmen, bei Beschlüssen, die der Rat in Ausübung seiner Befugnisse im Bereich der Wirtschafts- und Währungsunion trifft, nicht mit. Die Frage ist, ob die in Artikel 109 k EG-Vertrag ausdrücklich genannten Regelungsbereiche sämtliche Kompetenzen umfassen, bei denen eine Mitwirkung der nicht-teilnehmenden Staaten der Natur der Sache nach ausgeschlossen sein muß. Bei Artikel 73 f EG-Vertrag, der eine Ermächtigung zum Erlass von Schutzmaßnahmen bei Störungen der Wirtschafts- und Währungsunion durch Kapitalbewegungen nach oder aus dritten Ländern vorsieht, ist der Ausschluß der nicht an der Währungsunion teilnehmenden Staaten bei der Beschlußfassung im Rat nicht vorgesehen.

Weiterreichende rechtliche Bindungen der nicht-teilnehmenden Mitgliedstaaten sind möglicherweise aufgrund des neuen Wechselkurssystems zwischen der "inneren Währungsunion" und den nicht-teilnehmenden Staaten zu erwarten. Für die nicht-teilnehmenden Mitgliedstaaten bleibt die Währungssouveränität, das heißt die Geld-, Zins- und Kreditpolitik, vor allem auch die Wechselkurspolitik eine mitgliedstaatliche Zuständigkeit; der Verbund der Wirtschaftspolitik mit der Währungspolitik bleibt für diese Mitgliedstaaten erhalten. Denkbar ist daher, daß den nicht-teilnehmenden Staaten im Rahmen der von der Europäischen Gemeinschaft noch zu schaffenden Regelung, die das Verhältnis zwischen der inneren Währungsunion und den - noch - nicht-teilnehmenden Mitgliedstaaten ordnen wird, über die Verpflichtung zur Einhaltung von Wechselkursparitäten hinaus weitere wirtschaftspolitische Verpflichtungen auferlegt werden. Die Währungsordnung zwischen der inneren Währungsunion und den nicht-teilnehmenden Staaten wird in einer Weise ausgestaltet werden müssen, daß weder die Währungsunion, noch die Wirtschaftsunion, noch der Gemeinsame Markt gefährdet ist.

## **VIII. Wirtschaftsunion und wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt**

Die "Wirtschaftsunion" wird als gemeinschaftsrechtliches Regelungswerk traditionell nur mit den Regelungen in Verbindung gebracht, die auf der Konferenz über die Wirtschaft- und Währungsunion in Maastricht geschaffen und in den Vertrag von Rom eingefügt wurden. Wirtschaftspolitische Zuständigkeiten sind der Europäischen Gemeinschaft - über die allgemeine Koordinierungsaufgabe hinaus - indes auch im Rahmen der Konferenz über die Politische Union, vor allem bereits früher überantwortet worden. Letzteres gilt für die Außenhandels-, die Verkehrswirtschafts- und die Landwirtschaftspolitik, für bestimmte Befugnisse der Europäischen Gemeinschaft aufgrund des Vertrages über die Gründung einer Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, für bestimmte - die mitgliedstaatliche Verantwortung ergänzende - Befugnisse der Europäischen Gemeinschaft im Bereich der Industriepolitik, der Forschungs- und Technologiepolitik sowie vor allem im Bereich der "Politik zur Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts". Sämtliche genannten Kompetenzen und Befugnisse der Europäischen Gemeinschaft sind in einem weiteren Sinn Teil der "Wirtschaftsunion". Einige dieser Kompetenzen und Befugnisse lassen sich dem Regelungswerk des Gemeinsamen Marktes - der ersten Gestaltungsaufgabe der Europäischen Gemeinschaft - zuordnen, die aber - wiederum in einem weiteren Sinn verstanden - ebenfalls als ein Teilbereich der Wirtschaftsunion angesehen werden könnte. Zum Gemeinsamen Markt zählt die Außenhandelspolitik, die als Gemeinschaftszuständigkeit ein notwendiges Korrelat der vier Grundfreiheiten ist. Dem Regelungswerk des Gemeinsamen Marktes zugehörig ist aber auch die sogenannte Wettbewerbspolitik, die ihrer Struktur und Zielsetzung nach die Sicherung der Unverfälschtheit der Wettbewerbsverhältnisse im Gemeinsamen Markt bezweckt.

Dem Gemeinsamen Markt ihrer konzeptionellen Grundlage nach zugehörig ist auch die "Politik der Gemeinschaft zur Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts", (Artikel 130 a EG-Vertrag). Über die vier Fonds der Europäischen Gemeinschaft erfolgt ein Ressourcentransfer von den wohlhabenderen Mitgliedstaaten auf die weniger wohlhabenden Mitgliedstaaten. Konzeptionelle Grundlage dieser Politik ist die Erkenntnis, daß sich die wirtschaftliche Entwicklung im Gemeinsamen Markt nicht für alle Mitgliedstaaten in gleicher Weise vollzieht, die wirtschaftlich weniger entwickelten Mitgliedstaaten daher eine Hilfestellung erhalten müßten, um an der wirtschaftlichen Entwicklung, wie sie der Gemeinsame Markt bewirkt, adäquat teilzuhaben. Als eine inzwischen dauerhaft gewordene Aufgabe der Europäischen Gemeinschaft läßt sich die Politik der Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts durchaus der Wirtschaftsunion zuordnen. Das traditionelle Verständnis der Wirtschaftsunion, das auch dieser Abhandlung gemäß der Aufgabestellung zugrundeliegt, wäre insoweit zu korrigieren.

## **IX.       Schlußbemerkung**

Die vorstehenden Ausführungen haben sich entsprechend dem konventionellen Verständnis auf das Maastrichter Regelungswerk der Wirtschaftsunion beschränkt. Dabei haben sie die Regelungen über die Freiheit des Kapitalverkehrs außer Betracht gelassen, die in Maastricht anläßlich der Umwandlung der Europäischen Gemeinschaft in eine Wirtschafts- und Währungsunion neu geschaffen wurden. Obgleich Grundlage der Wirtschafts- und Währungsunion, gehören die Regelungen über die Freiheit des Kapitalverkehrs zum Regelungswerk des Gemeinsamen Marktes.

Die Analyse der Maastrichter Wirtschaftsunion hat ergeben, daß sich ihr Regelungswerk zwar wesentlich von der Währungsunion unterscheidet, deren Regelungswerk aber ergänzt. Die Struktur und Ausgestaltung der Wirtschaftsunion führt dazu, daß die Währungsunion, die in Maastricht als zentrale Aufgabe der Europäischen Gemeinschaft ausgestaltet wurde, unter Umständen nur einige Mitgliedstaaten umfassen wird. Das Regelungswerk der Wirtschaftsunion garantiert nicht zwangsläufig, daß die für eine einheitliche stabilitätsorientierte Währungspolitik unerläßliche Konvergenz der Wirtschaftsentwicklung und Wirtschaftsleistung der Mitgliedstaaten entsteht. Preis und Folge der besonderen Ausgestaltung der Wirtschaftsunion ist gegebenenfalls die Spaltung der Währungsunion in teilnahmefähige und in nicht-teilnehmende Mitgliedstaaten. In Maastricht war mangels politischer Bereitschaft die Umwandlung der Europäischen Gemeinschaft in einen Bundesstaat und damit die Schaffung einer echten Wirtschaftsunion nicht zu erreichen; die Mitgliedstaaten standen vor der Alternative, entweder die gesplante Währungsunion in Kauf zu nehmen oder - wie anläßlich des ersten Anlaufs zur Schaffung einer Wirtschafts- und Währungsunion - die Währungsunion zurückzustellen.